

$P_A(x) \geq \beta \delta_y(x), \forall x \in A, y \in P - A$ , де при  $\beta < 1$  – слабкий кластер, а при  $\beta > 1$  – сильний кластер

Таким чином, кількісні характеристики кластерності дозволяють оцінювати інтегральний потенціал створення внутрішніх кластерів монофункціонального міста для підвищення його конкурентоздатності. В перспективі планується провести численні розрахунки для обґрунтування створення кластерів в одному з монофункціональних міст України.

1.Паринов С.И. К теории сетевой экономики. – Новосибирск: ИЭОПП - СО РАН, 2002. – 168 с.

2.Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004-2015 рр.): «Шляхом Європейської інтеграції». – К., 2004.

3.Загальнодержавна програма розвитку малих міст (затверджено Законом України від 4 березня 2004 р. №1580-IV).

4.Гвишиани А.Д., Агаян С.М., Богоутдинов Ш.Р. Математические методы геоинформатики. О новом подходе к кластеризации // Кибернетика и системный анализ. – 2002. – №2. – С.104-122

*Отримано 27.02.2006*

УДК 658.5

**А.Ю.САВЕНКО**

*Автомобільно-дорожній інститут Донецького технічного університету*

## **АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧИХ ОСНОВ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА**

Розглядаються тенденції розвитку законодавчої бази України щодо реформування житлово-комунального комплексу.

Реформування житлово-комунальної галузі України залежить від розвитку та вдосконалення вітчизняного законодавства. Ні в кого не виникає сумніву, що ці процеси тісно взаємопов'язані. Незважаючи на те, що перші кроки на шляху нормативного забезпечення реформування тарифів на комунальні послуги вже зроблено, існує ще немало невирішених проблем законодавчого характеру. Досі не розроблено нормативної бази, яка б чітко регламентувала порядок обрахунку економічно обґрунтованих тарифів на комунальні послуги та процедуру їх затвердження. Потребують подальшого розвитку та вдосконалення договірні відносини між всіма учасниками процесу виробництва та надання комунальних послуг. Недостатньо врегульованим залишаються сьогодні питання вимог до параметрів якості та кількості комунальних послуг, які надаються населенню. Поєднання підвищеної соціально-економічної значущості житлово-комунального господарства

(ЖКГ) з недостатньо високою ефективністю механізмів нормативного регулювання діяльності її суб'єктів вимагає від вчених, в тому числі і економістів, пошуку раціональних форм і методів законодавчого реформування цієї галузі.

Незадовільний стан галузі на практиці посилюється недостатньою науковою розробкою проблем комунального сектора. Характерні особливості принципів розвитку сфери природної монополії, до якої належить і ЖКГ, досліджували зарубіжні вчені Г.Демсец, Т. ДіЛоренцо, Л.Бальцерович та ін. Цікавими, на наш погляд, є результати проекту ПАДКО по запровадженню у пілотних містах програми "Реформування тарифів та реструктуризація комунальних підприємств в Україні". В економічній літературі проблема реформування ЖКГ знайшла своє відображення також в працях таких науковців як Ю.Лега, Л.Рас-суждай, Т.Строкань, В.П.Полуянов та ін. Однак, у зазначених роботах висвітлюються окремі аспекти створення ефективного механізму функціонування комунального господарства, невіршеною проблемою залишається комплексний аналіз створеної на цей момент законодавчої бази щодо забезпечення функціонування ЖКГ.

Метою статті є окреслення характерних тенденцій розвитку законодавчої бази України стосовно вищезазначеної проблематики, аналіз її впливу на реформування ЖКГ.

Перехід підприємств комунального господарства до ринкової економіки відбувався складно. З метою усунення пов'язаних з цим проблем у лютому 1995 р. Уряд України визначив основні напрями розвитку та стабілізації діяльності житлово-комунального господарства України. Постановою Кабінету Міністрів [1] була схвалена Концепція розвитку житлово-комунального господарства, де було сформульовано проблеми галузі та окреслено шляхи їх подолання. Незадовільний стан інфраструктури міст та зношеність основних фондів комунальних підприємств були визначені ключовими факторами, які зумовили необхідність розробки концепції реформи. Зокрема, зменшення вдвічі обсягів наданих послуг порівняно з попередніми періодами, скорочення у 5-7 разів обсягів будівництва об'єктів комунального призначення та поступове погіршення якості наданих послуг були проявами економічного спаду в цьому секторі економіки. За даними Кабінету Міністрів, каналізаційні споруди в 110 міських населених пунктах були перевантажені і щодоби у водойми скидалося понад 4,4 млн. куб. метрів неочищених стічних вод, у 232 міських населених пунктах (близько 17 відсотків їх загальної кількості) – якість питної води за окремими показниками не відповідала вимогам стандартів [22]. Головними чинниками цих кризових явищ були занижені тарифи на житлово-

комунальні послуги для населення, недостатнє дотування галузі, надмірна централізація систем теплопостачання. Такий стан комунального господарства ставив під загрозу подальше надання споживачам життєво необхідних комунальних послуг. Для впровадження реформи відповідні міністерства і відомства протягом 1995-1999 рр. розробили низку інших нормативних актів, які мали на меті вдосконалити практику фінансового та капітального планування на підприємствах. Результати реформування можна узагальнити таким чином: відбулася передача значної частини державних та обласних об'єктів житлово-комунального господарства в комунальну власність територіальних громад [2, 3]; виконавчим органам місцевого самоврядування було делеговано повноваження щодо встановлення цін (тарифів) на комунальні послуги підприємств комунальної власності та їх погодження для підприємств інших форм власності [4]; Кабінет Міністрів України делегував повноваження щодо визначення розмірів відшкодування населенням фактичної вартості комунальних послуг та термінів їх запровадження Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській державним адміністраціям [5]; скасована практика державного фінансування комунальних підприємств (надання дотацій) для покриття різниці в цінах і тарифах на комунальні послуги, дотація виділялася з державного бюджету комунальним підприємствам для зменшення тарифів, за якими фактично мало сплачувати послуги населення країни [6]; введена в дію програма адресних житлових субсидій, яка мала на меті захистити найменш забезпечені верстви населення від підвищення цін на житлово-комунальні послуги і відійти від практики державних дотацій; розроблена інструкція планування витрат, які підприємства комунальної галузі всіх форм власності можуть включати в повному обсязі в собівартість реалізованих послуг при формуванні тарифів; збільшилися норми амортизації основних фондів, які більш реально відобразили термін їхньої корисної служби [7].

Разом з тим, в Україні створювалися умови для подальшого економічного розвитку та вдосконалення фінансово-кредитних відносин в комунальній галузі. Закон України "Про місцеве самоврядування" [4] визначив широкий спектр повноважень місцевих рад відповідних територіальних громад у цих сферах і окреслив можливі джерела фінансування проектів комунальної інфраструктури. Органи місцевого самоврядування отримали виключне право приймати рішення щодо: отримання позик з інших бюджетів та джерел, а також отримання кредитів у банківських установах [8]; встановлення для підприємств, що належать до комунальної власності, розміру частки прибутку, яка під-

лягає зарахуванню до місцевого бюджету та, відповідно, про звільнення від перерахування цієї частки; встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств комунальної власності; надання пільг комунальним підприємствам по місцевих податках і зборах; створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями тощо. Законодавством України також були визначені правові засади планування підприємств [4, 9]. Воно відбувається як на поточний рік, так і на довгострокову перспективу. Короткострокові плани здійснення інвестиційної діяльності, пов'язаної із реалізацією проектів розширення, модернізації або реконструкції комунальної інфраструктури, розробляються підприємствами і подаються на розгляд місцевих державних адміністрацій. Незважаючи на зміни, реформування комунальної галузі на місцевому рівні відбувалося дуже повільно. Навіть після розширення повноважень державних обласних адміністрацій та місцевих органів самоврядування при визначенні розмірів відшкодування населенням фактичної вартості комунальних послуг [10], у містах перевагу віддавали старим підходам до ціноутворення та продовжували встановлювати тарифи на рівні, меншому за фактичну вартість послуг [22].

Економічну ситуацію в галузі ускладнювала заборгованість бюджетів усіх рівнів за послуги водо- та теплопостачання, спожиті бюджетними організаціями, по пільгах окремим категоріям населення, житлових субсидіях та державних дотаціях [23]. У грудні 1997 р. був прийнятий Закон України "Про лізинг" №723/97 від 16 грудня 1993 р. [11], який визначив поняття лізингу, а також загальні правові та економічні засади його застосування. Він мав би також розширити доступ підприємств комунальної сфери до джерел капіталу. На жаль, схвалений Верховною Радою закон містив численну кількість невирішених питань щодо бухгалтерського та податкового обліку. Низький рівень платежів, особливо грошовими коштами бюджетних організацій був головною перешкодою для підприємств, обмежуючи їх доступ до джерел капіталу. Зміни в оподаткуванні прибутку підприємств, пов'язані із збільшенням норм амортизаційних відрахувань, не дали очікуваних результатів у повному обсязі.

Через повільний хід реформ у комунальній галузі в жовтні 1999 р. Указом Президента України [13] були затверджені Основні напрями прискорення реформування житлово-комунального господарства, якими було визначено низку додаткових заходів щодо вдосконалення системи фінансування комунального господарства. Зокрема, відбулися суттєві зрушення в напрямку децентралізації комунальної економіки. Станом на 01.01.2000 р. серед 434 підприємства водопровідно-

каналізаційного комунального господарства 348 перебували у комунальній власності територіальних громад, 56 – у колективній власності, 22 – у загальнодержавній, 7 – у приватній і одне підприємство – у власності міжнародних організацій та юридичних осіб інших держав [23].

Наприкінці 2000 р. було здійснено розрахунки з погашення заборгованості бюджетів усіх рівнів перед підприємствами житлово-комунального господарства за послуги водо-, теплопостачання і водовідведення, спожиті бюджетними установами і організаціями, субсидії та пільги населенню за попередні роки [14, 17]. Проведені заходи дозволили комунальним підприємствам суттєво зменшити заборгованість перед газопостачальними організаціями та іншими постачальниками енергоресурсів за використаний природний газ та інші енергоресурси [15]. За даними Держбуду України, рівень оплати за газ підприємствами теплопостачання збільшився з 54,5% у квітні до 158,8% наприкінці 2001 р. Разом з тим загальна сума поточної заборгованості всіх груп споживачів значно перевищувала фактичні суми її погашення і становила за 2000 р.: за послуги водопостачання та водовідведення – 2253,5 млн. грн., за послуги теплопостачання – 3330,7 млн. грн. Бюджетами всіх рівнів була погашена заборгованість щодо фінансування різниці в тарифах на послуги для населення, яка нараховувалася до січня 2000 р. [22].

Було розроблено методику [16] встановлення двоставкового тарифу на теплову енергію та гарячу воду, яка передбачає розрахунок постійної плати за одиницю приєднаного теплового навантаження та плати за фактичний обсяг спожитої теплової енергії. Використання таких тарифів дозволяє підприємствам отримувати більше платежів від населення протягом опалювального сезону і вчасно розраховуватися з постачальниками енергоресурсів. З метою поліпшення фінансового стану підприємств комунальної галузі Законом України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" було призупинено дію деяких положень законодавчих актів України про надання окремим категоріям громадян пільг на оплату житлово-комунальних послуг, які виплачувалися за рахунок бюджетів усіх рівнів [17]. У 2001 р. прийнято Концепцію амортизаційної політики в Україні [18], метою якої є посилення фінансової зацікавленості підприємств у здійсненні інвестицій в основний капітал за рахунок коштів власних амортизаційних фондів. Заходами для досягнення цієї мети Уряд визнав відмову від суцільного примусового нарахування амортизаційних відрахувань за єдиним методом та запровадження декількох методів нарахування амортизації, а також надання підприємствам права вибору конкретного методу нарахування амортизаційних відрахувань та права самостійно встановлю-

вати конкретні терміни служби основного капіталу в визначених законом межах.

Незважаючи на те, що перші кроки на шляху нормативного забезпечення реформування тарифів на комунальні послуги були зроблені, існує ще немало невирішених проблем як законодавчого характеру, так і проблеми узгодженості вже прийнятих законодавчих актів.

Узагальнити невирішені проблеми можна наступним чином: на місцевому рівні стримується процес переходу до повного відшкодування населенням вартості комунальних послуг; зберігається практика перехресного субсидювання одних категорій споживачів за рахунок інших; недосконалою залишається методика планування тарифів на комунальні послуги; відсутніми є економічні стимули для здійснення інвестицій в комунальну галузь; неузгодженою є практика застосування штрафних санкцій за несвоєчасну сплату підприємствами податків та санкцій щодо несвоєчасної оплати послуг населенням; відсутність методик капітального та фінансового планування; залишається обмеженою кількість інноваційних механізмів фінансування довгострокових проектів.

Для вирішення більшості цих питань Уряд України розробив Програми прискорення реформування житлово-комунального господарства у 2001-2005 рр. При виконанні статей 70 та 71 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" були вжиті додаткові заходи, спрямовані на поліпшення фінансового стану підприємств. Це включало списання підприємствам водопостачання та водовідведення, комунальної теплоенергетики фінансових санкцій, пені та штрафів, нарахованих їм за несвоєчасну сплату податків та зборів (крім платежів до Пенсійного фонду України). Також підприємствам було дозволено сплачувати заборгованість по зборах до Державного інноваційного фонду, яка склалась станом на 1 грудня 2000 р., шляхом спрямування цих сум на власні капітальні інвестиції [19]. Але ця програма не була реалізована в достатньому обсязі.

Однак, прийняття всіх вищеназваних нормативно-законодавчих актів виявилось недостатнім для того, щоб підприємства житлово-комунального господарства змогли переломити фінансово-економічну кризу, в який вони знаходились. Проблеми, що існували у сфері житлово-комунального господарства, в останні роки набули загрозливих масштабів. Свого часу, на першому етапі реформування галузі, відсутність координації дій з боку держави та органів місцевого самоврядування при встановленні цін і тарифів без врахування реальної платоспроможності населення з одночасним різким погіршенням якості та скороченням обсягів житлово-комунальних послуг призвели до втрати

керованості цими процесами.

У червні 2004 р. Верховною Радою України прийнято Закон №1875-IV "Про житлово-комунальні послуги" [20], спрямований на врегулювання відносин, що виникають у зв'язку з наданням та споживанням комунальних послуг між виробниками, виконавцями та споживачами цих послуг, та який визначає основні права, обов'язки та відповідальність усіх суб'єктів відносин, встановлює основи ціноутворення на житлово-комунальні послуги. Ключовими моментами цього Закону є: визначення основних термінів і процесів, які відбуваються у сфері виробництва та виконання (надання) послуг суб'єктами підприємницької діяльності будь-якої форми власності; запровадження чітких процедур укладання договорів як між виробниками та виконавцями послуг, так і між виконавцями та споживачами; встановлення неперервної послідовності передачі повноважень від власника будинку (житлового або не житлового), споруди, комплексу будинків або споруд до юридичних осіб, які утримують на балансі ці споруди, несуть матеріальну відповідальність за їх збереження та експлуатацію, закінчуючи юридичною особою, яка безпосередньо слідує за станом об'єкта, забезпечує обслуговування та ремонт самостійно або наймає інших фізичних або юридичних осіб; запровадження конкурсних засад при визначенні управляючої організації (сучасних ЖЕКів); встановлення чіткої процедури затвердження цін і тарифів на житлово-комунальні і господарські послуги органами місцевого самоврядування при обов'язковому проведенні експертизи ціновими інспекціями облдержадміністрацій; запровадження механізмів громадського контролю за розвитком житлово-комунального господарства відповідних населених пунктів, ціноутворенням у сфері житлово-комунальних та господарських послуг, відкритості та врахування громадських і приватних інтересів. Цей Закон є одним з елементів нормативно-правового забезпечення реалізації Закону України "Про Загальнодержавну програму регулювання і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки" [21]. Виконання цього Закону дозволить запровадити цивілізовані договірні відносини між споживачами і виконавцями послуг, визначити межі відповідальності сторін договору, встановити прозорі процедури затвердження цін і тарифів, на підставі конкурсу обирати виконавця, привести у відповідність оплату до кількості та якості реально наданих послуг, підвищити рівень сплати за них. Треба також зазначити, що передбачено розробити концепцію "Державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері житлово-комунального господарства". Розроблення такого документу має стати наступним кроком до демонополізації ринку житлово-комунальних

послуг, до залучення якомога більшої кількості надавачів цих послуг і, відповідно, до удосконалення системи тарифотворення та підвищення якості послуг житлово-комунальної сфери.

Таким чином, від якості реформування законодавчої бази залежить прогресивність реформування сфери житлово-комунального господарства. На цьому шляху ще багато треба надолужити та виправити, але основні напрямки треба визначити вже сьогодні, поки є ще час переломити зростаючі кризові явища в сфері житлово-комунального господарства. Необхідно здійснити наступні кроки: вдосконалити законодавчу базу, яка регулює встановлення тарифів і оплату комунальних послуг; реорганізувати систему управління житлово-комунальних підприємств; розробити і запровадити прозору та економічно обґрунтовану систему встановлення тарифів на комунальні послуги; подолати проблему заборгованості населення і бюджетів усіх рівнів перед комунальними підприємствами; створити умови для технічного оновлення галузі і впровадження екологічно чистих технологій; вжити заходів, що дадуть змогу підвищити ефективність використання ресурсів; забезпечити адресність державної соціальної допомоги. Реалізація перелічених вище напрямів допоможе створити ефективний ринковий механізм функціонування житлово-комунального господарства, збільшити інвестиційну привабливість житлово-комунального сектору, урівняти рівень сплати за послуги з рівнем їх фактичного споживання, демонополізувати житлово-комунальне господарство, досягти економії енергоресурсів.

1. Про Концепцію розвитку житлово-комунального господарства в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України №150 від 27.02.1995 р.

2. Про зміцнення економічних основ місцевого самоврядування: Указ Президента України №84 від 12 березня 1994 р.

3. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України №147 від 3 березня 1998 р.

4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України №280/97 від 21 травня 1997 р.

5. Про вдосконалення системи державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги: Постанова КМУ №1168 від 28.10.1997 р.

6. Про Державний бюджет України на 1999 рік: Закон України №776-XIV.

7. Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України №334 від 28.12.1994 р. із змінами, внесеними згідно з Законом №639/97-ВР від 18.11.97 р.

8. Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що проводяться органами місцевого самоврядування: Указ Президента України №655 від 18 червня 1998 р.

9. Про підприємства в Україні: Закон України №887-XII від 27.03.1991р.

10. Про вдосконалення системи державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги: Постанова КМ України №1168 від 28.10.1997 р.

11. Про лізинг: Закон України №723 від 16 грудня 1997 р.

12. Про концесії: Закон України №997-XIV від 16.07.99 р.



13. Про прискорення реформування ЖКГ: Указ Президента України №1351/99

14. Про затвердження Порядку проведення розрахунків за електричну та теплову енергію, природний газ, житлово-комунальні послуги та послуги водопостачання і водовідведення: Постанова КМУ №934 від 07.06.2000 р.

15. Про затвердження Порядку розподілу виручки, що надходить на рахунки комунальних підприємств теплоенергетики, водопостачання і водовідведення, міського електротранспорту: Наказ Держбуду, Мінекономіки, Мінпаливенерго, НАК "Нафтогаз України" від 08.09.2000 р. № 192/195/396/274, зареєстрований Міністром України 02.10.2000р. за №676/4897.

16. Про затвердження Правил розрахунків двоставкового тарифу на теплову енергію та гарячу воду: Наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України №191 від 8.09.2000 р.

17. Про Державний бюджет України на 2000 рік: Закон України №1458-III

18. Про концепцію амортизаційної політики: Указ Президента України №169/2001 від 7.03.01р.

19. Про Державний бюджет України на 2001 рік: Закон України №2120-III.

20. Про житлово-комунальні послуги: Закон України №1875-IV від 24 червня 2004р.

21. Загальнодержавна програму регулювання і розвитку ЖКГ на 2004-2010 роки, затверджена Законом України 1869-IV від 24 червня 2004 р.

22. PADCO, Аналітичний огляд. – 2001. – № 2. <http://tariffreform.padco.kiev.ua>.

23. Державна статистична звітність за формою 1-Підприємництво (річна) "Звіт про основні показники діяльності підприємства за 1999 рік".

*Отримано 15.02.2006*

УДК 303.83 : 658.64

Т.В.БЕЛІКОВА

*Харківський державний технічний університет будівництва та архітектури*

## **ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДИКИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРИЧИН НЕЕФЕКТИВНОЇ РОБОТИ ПОБУТОВОГО ПІДПРИЄМСТВА**

На основі методики аналізу фінансово-економічного стану пропонується методика визначення причин неефективної роботи побутового підприємства та надаються рекомендації щодо їх усунення.

Необхідність в удосконаленні методики визначення причин неефективної роботи побутового підприємства сфери побутового обслуговування виникла внаслідок переходу України до ринкових відносин, у результаті чого підприємства різних форм власності отримали повну господарську самостійність, і, як наслідок, повинні самостійно аналізувати та прогнозувати результати своєї діяльності. Актуальність теми підтверджується програмою "Харківщина – 2010", в якій розглядається план розвитку платних послуг населенню Харківської області в наступні роки [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відмінності діяльності підприємств сфери послуг розглядаються в роботах Н.М.Внукової,